

O programa bolsa família e a segurança alimentar: breves considerações para o caso do estado do Ceará

Antônio Paulo da Silva Mesquita Junior

Resumo

Este trabalho trouxe à discussão o Programa Bolsa Família (PBF) e a segurança alimentar, com o objetivo de analisar os efeitos deste programa sobre o estado do Ceará. Para isso, foi realizada a análise de alguns indicadores sociais, como segurança alimentar e taxa de analfabetismo, com base, sobretudo, nos dados da PNAD/IBGE. Por meio desta análise, foi possível constatar que o programa apresentou impactos positivos sobre o estado, à medida que, dentre outros, expandiu o número de domicílios com segurança alimentar e reduziu, além taxa de analfabetismo, as assimetrias sociais entre o Ceará e o Brasil. Contudo, a análise também evidenciou que a emergência da implementação de programas desse cunho permanece no estado do Ceará.

Palavras-chave: programa bolsa família; segurança alimentar; Ceará.

Abstract

This work brought to the discussion the Bolsa Família Program (PBF) and food security, with the purpose of analyzing the effects of this program on the state of Ceará. For this, the analysis of some social indicators, such as food safety and illiteracy rate, based mainly on data from PNAD/IBGE. By means of this analysis, it was found that the program showed a positive impact on the State, as, among others, expanded the number of households with food security and reduced, as the illiteracy rate, social asymmetries between Ceará and Brazil. However, the analysis also showed that the emergence of the implementation of programmes of this imprint remains in the State of Ceará.

Key-words: bolsa família Program; food security; Ceará.

Introdução

No decorrer do século XX, as questões relacionadas a pobreza e a fome ganharam força nas instituições de parte majoritária dos países, de maneira que a erradicação da pobreza extrema e da fome foi selecionada como um dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Assim, a segurança alimentar passa a ser um dos pilares para o desenvolvimento das nações no atual milênio, isso porque, além dos desdobramentos na estrutura física dos indivíduos, como a subnutrição e a redução da capacidade de aprendizagem, a insegurança alimentar tende a afetar negativamente o crescimento econômico das nações.

A temática da segurança alimentar entrou internacionalmente em evidência ainda nos anos 40, período em que foi criada a FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Nesse período, a ideia era de que para enfrentar a fome se fazia necessário expandir a oferta de alimentos de forma autossuficiente, de maneira que a segurança alimentar era vista por uma ótica estritamente produtiva. Somente na década de 80, em decorrência da persistência da fome, a questão distributiva passa a ser considerada no contexto da segurança alimentar. No Brasil, a temática foi introduzida somente em 1985, por intermédio de uma política de abastecimento do ministério da agricultura, em um período em que a insegurança alimentar foi fortemente evidenciada em decorrência do elevado nível de desemprego. O tema se fortalece no país em meados dos anos 90, em decorrência da conferência mundial de direitos humanos que ocorreu em 1993, a partir da qual o Estado passa a ser apontado como responsável pela segurança alimentar da população (TAKAGI, 2006, ORTEGA ET. AL, 2007).

Nos anos 2000, em decorrência, principalmente, do relatório feito pela ONU que apontou o crítico mapa de fome do Brasil, as políticas sociais, sobretudo as de combate à fome, ganham força já no início do governo Lula, em 2003, passando a ser um dos pontos centrais da agenda governamental. Dessa agenda emerge o Programa Fome Zero, com objeto de promover a segurança alimentar, principalmente em regiões mais precárias como o semi-árido nordestino (TOMAZINI E LEITE, 2016).

Assim, visando atender à parcela da população mais vulnerável a fome, o Brasil passa a fazer parte do grupo de países latino-americanos que seguiu a tendência ao avanço da implementação de políticas de segurança alimentar e de combate à fome (TAKAGI, 2010). Para Vivero e Almeida Filho (2010), a posição que a fome passou a ocupar na agenda política dos países latino-americanos foi decorrente de um conjunto de diferentes forças que se

direcionaram para um mesmo sentido, de maneira a manter a pauta da fome no centro da agenda das políticas sociais.

O fome zero gerou grande mobilização de agentes, público e privado, nacional e internacional, demandando grande participação de organizações municipais, estaduais e federais. Dessa forma, o fome zero pôde contar com a participação de instituições específicas como o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), além da sociedade civil que se prontificou a apoiar o programa. Todavia, desde sua implementação, o programa apresentou significativos problemas, sobretudo conceituais, que levaram ao seu abandono (TOMAZINI E LEITE, 2016).

Com o enfraquecimento do fome zero, há uma reformulação do programa sob a qual emerge o Programa Bolsa Família (PBF). Instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o PBF veio com a proposta de unificar vários programas para aprimorar os serviços a parcela carente da sociedade, possibilitando o atendimento de suas necessidades básicas. Sua emergência se dava, sobretudo, na região do Nordeste, que demanda grandes esforços de políticas sociais em decorrência do quadro de extrema pobreza que apresenta.

Com a emersão do bolsa família, houve, em partes, o enfraquecimento do paradigma da segurança alimentar no âmbito das políticas sociais. Isso porque o principal marco do programa fome zero foi abandonado: o cartão alimentação é substituído por transferências monetárias.

Assim, este trabalho tem como objetivo trazer a discussão o Programa Bolsa Família e a segurança alimentar, considerando, sobretudo, o caso do estado do Ceará. A análise das séries de indicadores sociais, como grau de segurança alimentar e taxa de analfabetismo, colhidas na base de dados da PNAD e do IBGE, trará elementos que irão auxiliar no exame dos efeitos deste programa sobre a população cearense.

O trabalho contará com 3 seções, além desta introdutória. A seção 2 abordará os objetivos e os resultados parciais do programa em âmbito nacional, de modo a trazer à tona o debate da segurança alimentar e os impactos do PFB sobre esta. A emergência da implementação do programa e seus efeitos sobre o estado do Ceará serão abordadas na seção 3. Por fim, a última seção será reservada para as considerações finais.

Programa bolsa família: objetivos e resultados parciais no Brasil

No Brasil, algumas articulações do Estado para combater à fome foram observadas ainda na década de 30. Nesse período, foram publicados os Decreto-Lei sob os quais se estabeleceu o salário mínimo, que tem como um de seus parâmetros o acesso a alimentação pelos cidadãos. Alguns anos depois, em 1940, outra política de combate à fome foi estabelecida, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Esta tinha como estratégia a construção de restaurantes populares e a oferta de alimentos nos centros urbanos, além da promoção de educação alimentar e nutricional, principalmente para a classe trabalhadora, mesmo que de forma incipiente. Dessa forma, essas políticas priorizaram os trabalhadores do mercado formal, mas também beneficiavam indiretamente os cidadãos menos favorecidos, em decorrência da maior oferta de produtos agrícolas para toda população (PINTO, 2014).

Em uma perspectiva mais recente, em 2004, o programa bolsa família surge como um meio de atacar, por intermédio de transferências de renda¹, um antigo problema, sobretudo dos países periféricos como o Brasil, a fome. No início dos anos 2000, segundo dados da PNAD/IBGE, cerca de 15 milhões de brasileiros ainda passavam fome, enquanto 22,3% da população vivia em condição de pobreza e 7,3% de extrema pobreza, principalmente na região nordeste onde a parcela da população que vivia em condição de extrema pobreza representava mais do dobro da proporção média nacional, 16,5%.

Os números relacionados a educação e distribuição de renda também eram alarmantes, cerca de 13,68% dos brasileiros com mais de 5 anos eram analfabetos e o valor do índice de Gini, 0,58, apontava que o país apresentava uma das piores distribuições de renda do mundo. Desse modo, além do combate à fome e do incentivo a segurança alimentar e nutricional, o PBF trouxe os seguintes objetivos:

- I) Possibilitar o acesso das famílias de baixa renda aos serviços públicos, sobretudo a educação e a saúde;
- II) Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais;
- III) Promover o desenvolvimento das famílias pobres e em situação de pobreza extrema;
- IV) Unificar diversos órgãos públicos para atender melhor às necessidades das famílias pobres e, assim, prestar um apoio a superação desta condição.

¹ Mesmo ganhando maior visibilidade somente a partir da década de 90, em decorrência da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, os programas de transferências de renda existem no Brasil desde a década de 70. Contudo, nesse período, além de apresentar baixa visibilidade, esses programas tinha um público alvo bem limitado, circunscrito a idosos e portadores deficientes que não tinham renda suficiente para garantir sua sobrevivência (ROCHA, 2011).

O compromisso do programa é com famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que se prontifiquem em utilizar os recursos oriundos do programa na nutrição, educação e saúde dos membros da família, sobretudo, das crianças. Desse modo, há algumas exigências feitas as famílias cadastradas no programa, em suma: i) crianças e adolescentes de 6 a 15 devem estar matriculados e frequentando a escola; ii) manter a vacinação e o acompanhamento do estado nutricional de todos os integrantes da família. A ideia é de que a maior frequência na escola somada a maior capacidade de aprendizado devido a melhor alimentação tende a postergar a entrada das crianças no mercado de trabalho, de modo a aumentar o nível de escolaridade e reduzir a precariedade das condições de trabalho desses indivíduos em sua inserção no mercado, possibilitando que esses afirmem rendas maiores, de maneira a romper com o ciclo da pobreza, considerado causa e consequência da fome.

Rocha (2011) indica que a focalização do programa se deu de maneira relativamente boa, o que foi constatado através das características dos domicílios que se declararam beneficiados pelas transferências do PBF. Segundo a autora, a focalização adequada é resultado da descentralização da seleção dos beneficiários do programa, que passou a ocorrer localmente por meio de metas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS).

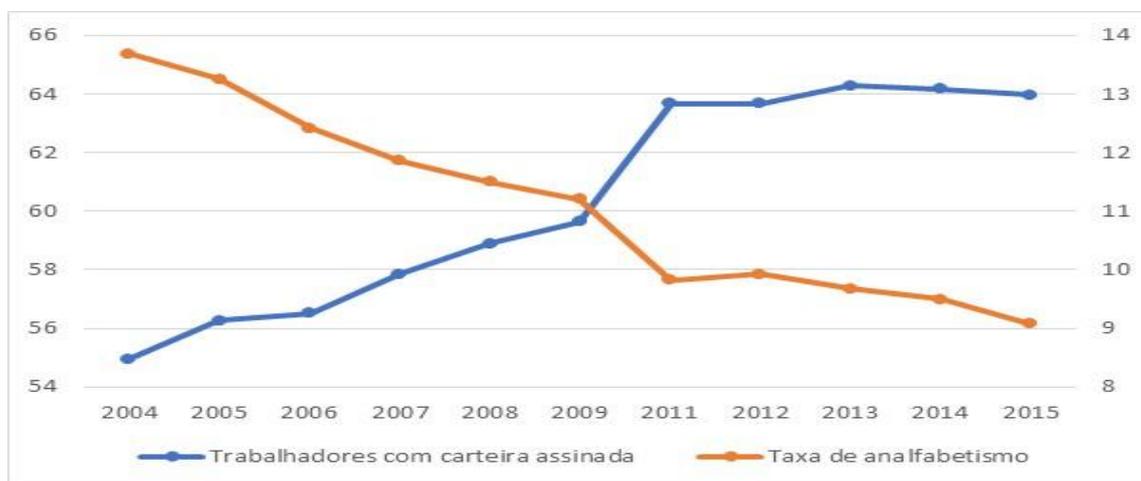
Diferente do programa fome zero, considerado uma política social centralizada com foco na segurança alimentar e nutricional – ao invés de dinheiro, os beneficiados recebiam um cartão alimentação –, o PBF é considerado uma política social descentralizada, de modo que parte dos pesquisadores o apontam como uma política social liberal. O argumento é de que a transferência de renda possibilita que os beneficiados decidam no mercado como irão dispende seus recursos, convergindo com a idealização de política social indicada por Fridman (1977), na perspectiva do sistema de imposto de renda negativo. Contudo, cabe ressaltar que, diferente do modelo de política social liberal que não exige contrapartidas em relação a educação e saúde, o PBF apresenta uma série de condicionalidades que seus beneficiados devem atender, incluindo educação e saúde, evidenciando que este programa não pode ser considerado plenamente liberal.

Pouco tempo após sua implementação, o PBF consolidou sua imagem de principal política social do governo Lula ao alcançar a meta de cobertura idealizada por seus gestores (ROCHA, 2011). Não somente a ampla cobertura, mas também os significativos resultados do programa o fizeram como um modelo de política social a ser seguido nos demais países, sobretudo nos periféricos.

Em nível nacional, após a implementação do PBF, houve uma significativa melhoria nos indicadores sociais, como no nível de analfabetismo, segurança alimentar, distribuição de renda, dentre outros. Em números, a quantidade de analfabetos caiu de forma ininterrupta, com exceção do ano de 2012, reduzindo-se de 14%, em 2004, para cerca de 9%, em 2015, o que pode ser visto por meio do gráfico 1.

O gráfico 1 ainda mostra o número de empregados com carteira assinada no total de empregados no Brasil. Observa-se que, sobretudo a partir de 2004, houve um aumento significativo no número de empregados com carteira assinada, o que traz elementos que apontam para uma redução do trabalho em condições precárias² a partir da implementação do bolsa família. As variações nesta variável acompanham, mesmo que não proporcionalmente, as variações na taxa de analfabetismo – em sentido oposto, visto que essas variáveis apresentam relação negativa. Destarte, os resultados evidenciados trazem elementos que apoiam a concepção de que o PBF seria um pilar de apoio ao rompimento com o ciclo vicioso da pobreza, sendo capaz de aumentar o bem-estar da população.

Gráfico 1 – Taxa de analfabetismo de pessoas a partir de 5 anos e percentual de pessoas empregadas com carteira assinada, em relação ao total de empregados, no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

Com o PBF, a pobreza crônica também perdeu força sobretudo na zona rural. A taxa de extrema pobreza na zona rural se reduziu quase à metade em menos de 10 anos, caindo de 17,8%, em 2004, para 9,1%, em 2013, enquanto na zona urbana a queda foi de 5,4% para 3,1%, no mesmo período. Como a melhora neste indicador se deu de forma mais acelerada na

² Por condições precárias de trabalho entende-se empregos em que os trabalhadores recebem baixas remunerações, não possuem garantias e desenvolvem suas atividades em ambientes inseguros.

zona rural, torna-se lúdico apontar que, além de reduzir a taxa de extrema pobreza, o PBF reduziu o hiato de desigualdade existente entre a população da zona rural e da zona urbana. O acesso ao saneamento básico, à água e a eletricidade também apresentou significativa expansão após a implementação do programa. No Nordeste, em 2003, somente 91,7% e 71,1% dos domicílios possuíam acesso a iluminação elétrica e a água com canalização interna, respectivamente, esse número se expandiu para 99,6% e 88,9%, em 2015. No início dos anos 2000, 92,35% dos domicílios brasileiros possuíam esgotamento sanitário, esse número subiu para 98,07%, em 2015. Mais uma vez, a emergência se dava na região Nordeste: no mesmo período, houve um aumento de 78,29% para 94,66% domicílios da região Nordeste com acesso ao esgotamento sanitário. Dessa forma, os números mostram que houve uma redução da desigualdade regional em termos, dentre outros, de acesso ao saneamento básico. Contudo, mesmo diante da melhoria, alguns estados do Nordeste, como o Maranhão, apresentam atualmente indicadores piores que os apresentados por alguns estados do Sul/Sudeste no início dos anos 2000, evidenciando que a emergência da implementação de políticas sociais permanece nos estados nordestinos.

Por fim, cabe frisar que o bolsa família trouxe regras que não compunham o programa anterior, dentre as quais vale ressaltar a mudança no estabelecimento do valor do benefício que passou a ser variável, de modo que cada família poderia receber de R\$15,00 a R\$95,00 reais, a depender da renda e da quantidade de crianças no domicílio. Além disso, a união de novos programas ao PBF teve continuidade após sua implementação, modo a agregar programas como o Brasil Sem Miséria que, dentre outros, visa a inclusão produtiva urbana de seu público-alvo. A agregação destes programas ao PBF pode ocorrer por meio da expansão do auxílio monetário, ou não, o que dependerá do propósito de cada programa. No caso do Brasil Sem Miséria, no que tange o aumento da inserção dos beneficiados do PBF no mercado de trabalho, são oferecidos cursos de qualificação profissional gratuitos, por exemplo.

As políticas de segurança alimentar e nutricional

Ao falar de bolsa família, o paradigma da segurança alimentar merece atenção especial, isso porque a insegurança alimentar apresenta relação estrita com a pobreza. Dos debates oriundos da Conferência Mundial de Alimentação, realizada em 1996, em que os chefes de Estado e membros do governo presentes se comprometeram a combater a fome, foi criada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), na qual se reconhece que a pobreza é a maior causa

da insegurança alimentar (ORTEGA ET AL., 2007). Analogamente, a insegurança alimentar é considerada um dos principais pilares da manutenção da condição de pobreza, de modo a gerar um ciclo vicioso.

Considera-se que há segurança alimentar quando “todas as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico e econômico a alimentos inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, para uma vida saudável e ativa” (Belik e Siliprandi, 2010, p. 188).

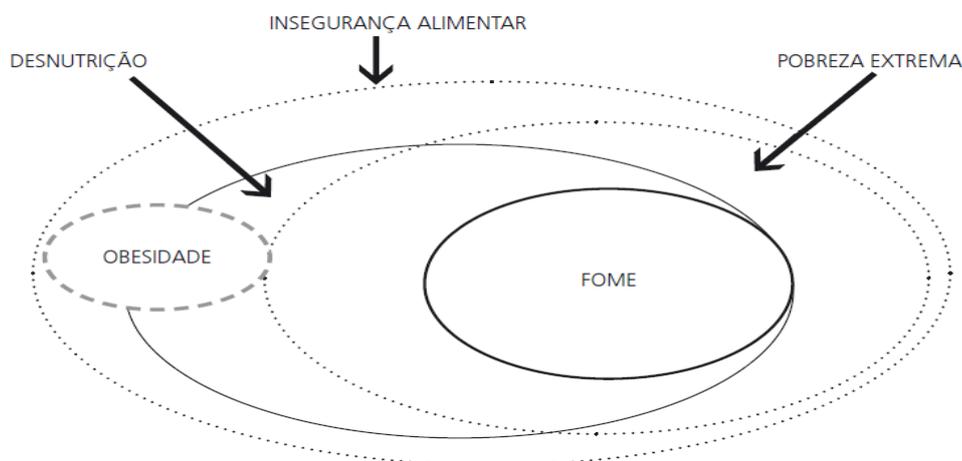
A definição traz à tona alguns pontos que devem ser sobrelevados: primeiramente, o acesso “econômico a alimentos” aponta que nem todos os indivíduos têm acesso a alimentação devido a questões financeiras, mostrando o problema pela ótica da questão distributiva; em segundo lugar, as “preferências” alimentares evidenciam que a cultura local, e suas respectivas especificidades, devem ser levadas em consideração, visto que diferentes culturas apresentam diferentes preferências alimentares, e essas devem ser satisfeitas; por fim, cabe apontar que “vida saudável e ativa” também inclui acesso a saneamento básico, educação, saúde e moradia.

Segundo Almeida Filho e Ortega (2010), as políticas de segurança alimentar e nutricional passam a ser adotadas à medida que as políticas universais e setoriais se evidenciam insuficientes para atender as condições mínimas, sociais e de sobrevivência, da população. Nesse contexto, as políticas capazes de suprir demandas sociais básicas tornam-se necessárias.

Ainda segundo os autores, essas políticas compõem o grupo de políticas de governo, de maneira que, na hierarquia de políticas observada no aparelho do Estado, encontram-se subordinadas as políticas macroeconômicas e as políticas de Estado. Além disso, as políticas de segurança alimentar e nutricional ainda dependem de fatores conjunturais – podendo perder importância em momentos de instabilidade política ou econômica – e da concepção dos dirigentes do Estado sobre políticas sociais, de modo que podem ficar à margem da agenda governamental em determinadas gestões.

Cabe sobrelevar que essas políticas acabam por contemplar toda a população, e não somente à parcela pobre dela, à medida que todos os indivíduos, independente do nível de renda, são beneficiados com as “políticas típicas de segurança alimentar como educação alimentar e nutricional, rotulagem de produtos, qualidade e segurança dos alimentos.” (Takagi, 2010, p. 161). A figura 1 auxilia nessa compreensão.

Figura 1 – Insegurança Alimentar

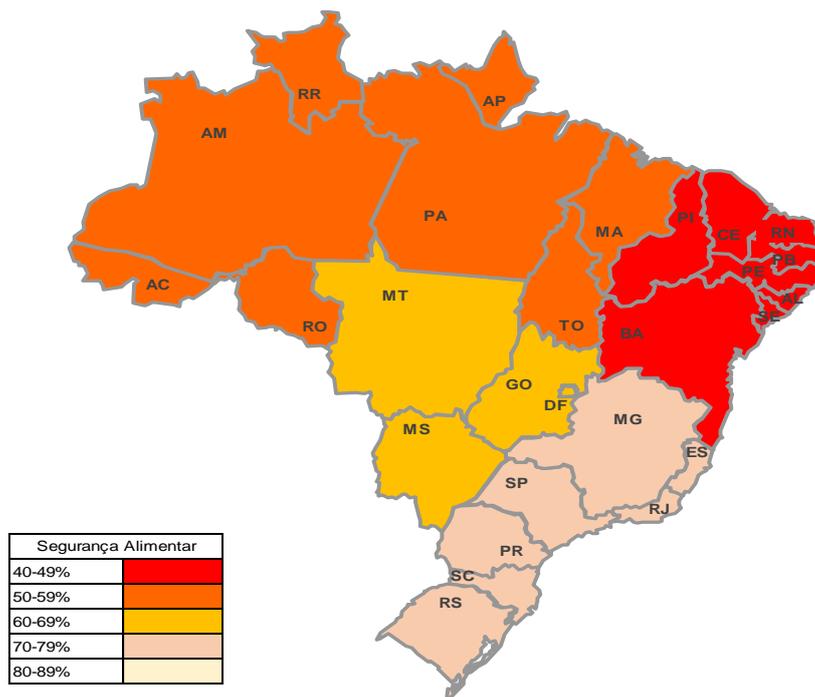


Fonte: Takagi (2010)

Nos países latino-americanos, a emergência das políticas de segurança alimentar é a fome, que aparece como reflexo do baixo nível de poder de compra de parte significativa da população. Aqui, torna-se importante ressaltar que as políticas de segurança alimentar diferem das políticas de combate à pobreza à medida que para mitigar o problema da pobreza, além de políticas de segurança alimentar, as famílias devem ser contempladas por outras ações estruturantes, de modo a possibilitar a inserção social dessas famílias (TAKAGI, 2010).

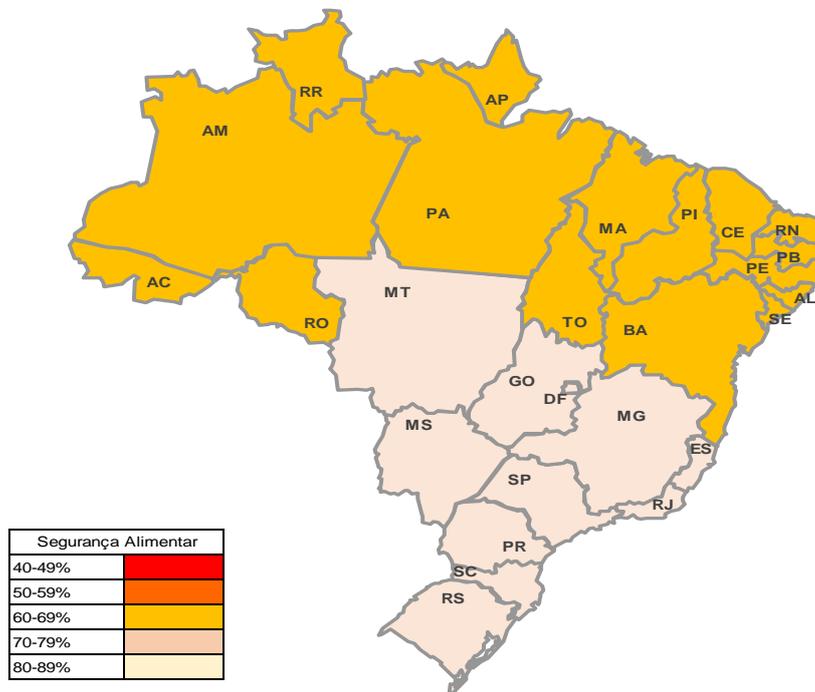
No Brasil, na primeira metade dos anos 2000, uma considerável parcela da população encontrava-se em situação de insegurança alimentar grave, sobretudo na região Nordeste. O mapa 1 evidencia esse quadro e mostra as assimetrias no grau de segurança alimentar entre as regiões brasileiras, principalmente do Nordeste em relação as regiões Sul e Sudeste. Em 2004, enquanto no Nordeste somente cerca de 40%-49% dos domicílios encontravam-se em situação de segurança alimentar, nas regiões Sul e Sudeste cerca de 70%-79% dos domicílios apresentavam-se com segurança alimentar, o que mostra a emergência da adoção de políticas de combate a fome nos estados nordestinos.

Mapa 1 - Proporção de domicílios com segurança alimentar por região em 2004



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da PNAD/IBGE.

Mapa 2 - Proporção de domicílios com segurança alimentar por região em 2013



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da PNAD/IBGE.

Com a implementação do PBF esse quadro veio a mudar, de maneira a reduzir as assimetrias inter-regionais. Em termos de segurança alimentar, a região mais beneficiada com a implementação do programa foi o Nordeste, o que pode ser visto por meio do mapa 2. Em 2014, enquanto os domicílios da região Sul e Sudeste passaram para a faixa de 80%-89% – a qual a região Centro-Oeste também passou a fazer parte –, na região Nordeste cerca 60%-69% dos domicílios passaram para situação de segurança alimentar.

A maior expressividade dos resultados no Nordeste é reflexo do assustador quadro de fome que os estados nordestinos apresentavam antes da implementação do PBF. Isso fez com que o Nordeste fosse a região com o maior número de famílias contempladas com programa.

Efeitos do programa bolsa família no estado do Ceará

Após sua implementação, o Programa Bolsa Família ganhou crescente visibilidade internacional, não somente por sua abrangência, mas principalmente pelos resultados apresentados em termos de redução nos níveis de pobreza e de concentração de renda (ROCHA, 2011).

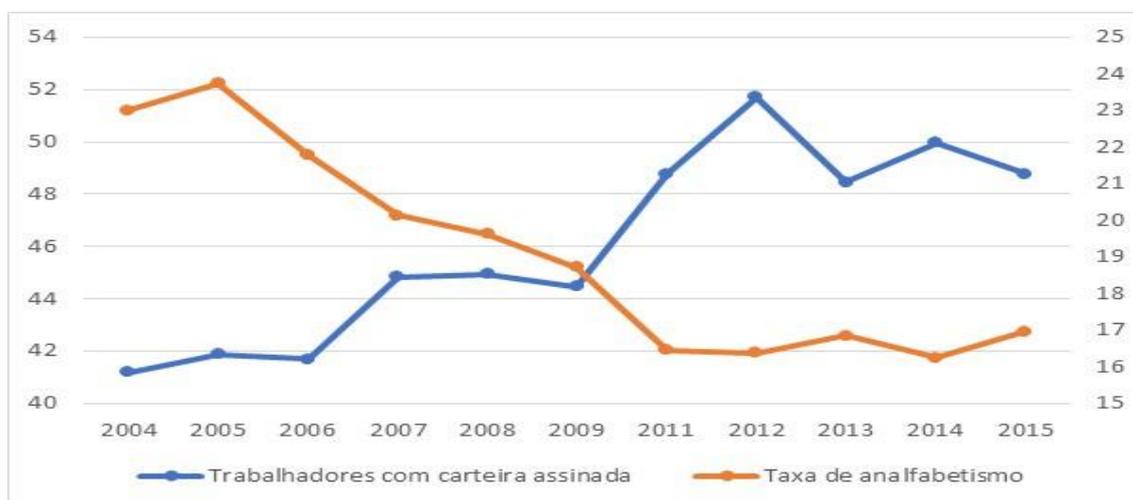
Os impactos positivos do programa se espalharam por todas as regiões do país, sobretudo no Nordeste em decorrência da maior emergência de políticas desse cunho nos estados dessa região. Ao considerar o caso do estado do Ceará isso pode ser observado. O gráfico 2 mostra o comportamento da taxa de analfabetismo e do número de trabalhadores com carteira assinada no estado do Ceará de 2004 a 2015.

No Ceará, o comportamento destas variáveis após a implementação do PBF é similar ao observado quando considerado o país como um todo – conforme visto anteriormente –, mas as variações apresentam diferentes níveis de intensidade. Neste estado, os resultados vêm se dando de forma mais acelerada do que na média do país, de maneira que enquanto apresentou uma redução de 7 pontos percentuais na taxa de analfabetismo entre 2004 e 2014, no Brasil essa redução foi de 4 pontos percentuais.

A taxa de analfabetismo ainda evidencia a emergência da implementação do PBF no estado do Ceará em 2004 e sua permanência no pós anos 2000: enquanto no Brasil a taxa de analfabetismo era de 13,5%, em 2004, no Ceará este número era significativamente maior, 23%, de modo que, mesmo diante dos expressivos resultados do programa, a menor taxa de analfabetismo histórica do Ceará, observada no ano de 2014, ainda foi maior que a taxa de analfabetismo no Brasil antes da implementação do PBF. Destarte, além de evidenciar os significativos resultados que o PBF vem apresentando, os dados refletem a elevada

vulnerabilidade social das famílias cearenses, indicando que a emergência da implementação de políticas deste cunho permanece no estado do Ceará.

Gráfico 2 – Taxa de analfabetismo de pessoas a partir de 5 anos e percentual de pessoas empregadas com carteira assinada, em relação ao total de empregados, no Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

O PBF ainda vem promovendo a redução na desigualdade social no estado, o que, segundo Keynes (1982), é uma das mais graves falhas do sistema econômico, visto que potencializa o desemprego. Dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE), de 2012, apontam, através do índice de gini³, que o elevado e persistente nível de concentração passou a perder força nos anos 2000: após atingir o valor de 0,66 no final dos anos 80 e se manter em valores superiores 0,60 nos anos 90 e no início dos anos 2000 – 0,61 em 2001 –, em 2005 o valor do índice já se apresentava inferior a casa dos 0,60, atingindo 0,58 nesse ano e caindo para 0,54 no ano seguinte; em 2011, o índice atinge seu menor valor histórico, 0,53.

Dessa forma, observa-se que, com implementação do PBF, houve uma redução na desigualdade social no estado do Ceará, anteriormente conhecido como um dos estados mais desiguais do País. Mesmo não se dando de forma significativa, a redução da desigualdade eliminou o hiato em termos de concentração de renda entre o estado do Ceará e o Brasil, de maneira que em 2011 o índice de gini cearense, que anteriormente era superior ao do Brasil, se igualou a este.

³ O índice de Gini é utilizado para medir o grau de concentração de renda de determinado grupo, apontando a diferença entre os mais ricos e os mais pobres. O valor do índice varia entre zero e um, onde o valor 0 indica perfeita igualdade e 1 aponta a total concentração de renda (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

A redução da desigualdade surge como resultado das melhorias na situação de segurança alimentar⁴, que variou 45,5% entre 2004 e 2013, e na educação. Considerando a taxa de frequência líquida no ensino fundamental e médio, dados do IBGE (2015) apontam que, no início dos anos 2000, 12,7% das crianças não frequentavam a escola e 82,8% adolescentes entre 15 e 17 anos não frequentavam o ensino médio. Em 2014, esses números caíram para 5,9% e 43,4%, respectivamente, evidenciando que além do aumento da capacidade de aprendizagem decorrente da redução da fome, o programa, por meio de suas condicionalidades, vem apresentando resultados positivos no que tange a frequência escolar, principalmente no ensino fundamental, o que tem contribuído com o rompimento do ciclo da pobreza e com a redução do trabalho infantil.

Um estudo realizado por Rocha (2008) traz elementos que sustentam a importância do PBF na frequência escolar de crianças e adolescentes no estado do Ceará. A análise aponta que há uma significativa diferença na frequência escolar entre as famílias que são contempladas com o programa e as que já foram incluídas no programa, mas que ainda não recebem os benefícios. Assim, o estudo fortalece a ideia de que o programa apresenta extrema importância na formação de capital humano e, portanto, no desenvolvimento local.

Contudo, cabe apontar que, apesar do significativo aumento na taxa de frequência líquida no ensino fundamental e médio, ainda há um expressivo número de crianças e, sobretudo, de adolescentes cearenses que não frequentam a escola.

No que tange a relevância do PBF para a população cearense, a proporção do Fundo de Participação do Municipal (FPM) utilizada com o Programa Bolsa Família (cerca de 50%) evidencia a importância do programa neste estado, sobretudo para a capital cearense, Fortaleza, e para os municípios da região metropolitana, como Caucaia e Maracanaú, que compõem o grupo de municípios com maior número de beneficiados. Ao analisar dados do IPECE referentes ao ano de 2012, essa ideia é confirmada. Estes indicam que, no ano em questão, os beneficiados do PBF no Ceará representavam 45% da população cearense, levando o estado a ocupar a quarta posição no ranking de estados brasileiros com maior parcela da população beneficiada pelo PBF.

De modo geral, além de contribuir para a redução do nível de pobreza e de insegurança alimentar, o PBF vem colaborando com o desenvolvimento da economia local

⁴ Dados da PNAD/IBGE apontam que em 2003 somente 44,3% dos domicílios cearenses encontravam-se em situação de segurança alimentar, com a implementação do PBF esse número subiu para 64,5% em 2013, de maneira a apresentar uma variação superior à média da região Nordeste.

por meio do estímulo ao comércio decorrente do dispêndio dos beneficiados em bens de consumo não durável.

Conclusão

A implementação do PBF, ainda na primeira metade dos anos 2000, mudou de forma cavalgar a vida da população pobre e extremamente pobre do país, sobretudo dos residentes na região Nordeste. Com o programa, houve melhoria em uma gama de índices de desenvolvimento: expandiu-se o número de domicílios em condição de segurança alimentar e com acesso a iluminação elétrica, a água com canalização interna e a esgotamento sanitário; simultaneamente, reduziu-se o número de analfabetos, de trabalho em condições precárias, etc. O programa ainda reduziu as desigualdades regionais, à medida que seus impactos se deram, sobretudo, na região Nordeste: enquanto nas regiões Sul e Sudeste o número de domicílios em situação de segurança alimentar subiu da faixa de 70%-79% para 80%-89%, na região Nordeste essa faixa foi de 40%-49% para 60%-69%. Esses números evidenciam a significativa melhoria no quadro da fome, principal ponto a ser combatido pelo programa.

Ao considerar o caso do Ceará, a expressividade dos efeitos do PBF também foi observada, mormente no que tange a taxa de analfabetismo. Apesar de ter apresentado em 2014 um nível superior à média do Brasil em 2004, a taxa de analfabetismo no Ceará se reduziu significativamente, caindo cerca de 7% em 10 anos. Os desdobramentos dessa redução puderam ser vistos por meio do comportamento da proporção de trabalhadores com carteira assinada, que aumentou significativamente, partindo de 41% em 2004 para 52% em 2012. Isso porque o aprimoramento do capital humano tende a reduzir o trabalho precário à medida que torna os indivíduos mais capacitados e aptos a ocuparem melhores cargos em empregos formais.

A queda da taxa de analfabetismo reflete a maior capacidade de aprendizagem, decorrente da redução da fome em virtude da expansão de domicílios em situação de segurança alimentar, e a maior frequência escolar resultante das condicionalidades do PBF. Assim, a medida que posterga a entrada das crianças no mercado de trabalho, de modo a melhorar esta inserção, o PBF contribui com o rompimento do ciclo da pobreza e com a redução do trabalho infantil.

Além disso, o PBF ainda vem reduzindo a concentração de renda no estado do Ceará, de tal maneira que o índice de gini do início dos anos 2000, no valor de 0,61, caiu para 0,53, em 2011. A melhoria no resultado dos indicadores apontados anteriormente, como o aumento

de trabalhadores com carteira assinada (e mesmo as transferências em si), corrobora com essa concepção, à medida traz elementos que permitem indicar que houve um aumento na renda da população mais pobre, responsável por reduzir o quadro de extrema pobreza.

Em suma, os resultados trouxeram elementos que evidenciaram que o PBF vem se apresentando como um pilar de apoio ao rompimento com o ciclo vicioso da pobreza, à medida que vem reduzindo a fome e aumentando o bem-estar da população, e ao desenvolvimento da economia local.

Bibliografia

ALMEIDA FILHO, N; Ortega, A. C. Políticas de Segurança Alimentar Recentes na América Latina. In: **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Niemeyer Almeida Filho, Pedro Ramos organizadores. Campinas, SP: Alínea, 2010.

BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. Hábitos Alimentares, Segurança e Soberania Alimentar. **VILARTA, R.; Gustavo L. GUTIERREZ, GL; MONTERIO, MI (Orgs.). Qualidade de Vida: Evolução dos Conceitos e Práticas no Século XXI**, v. 1, p. 187-196, 2010.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose D. **Capitalismo e liberdade**. Editora Artenova, 1977.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

ORTEGA, A. C. et al. Segurança Alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América Latina. **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento**. Campinas, Brasil: Alínea, 2007.

PINTO, H. S. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 15 nov. 2017.

ROCHA, Leonardo Andrade. **Impacto do programa bolsa-família o sobre o bem-estar das famílias beneficiadas no estado do Ceará**. 2008. Tese de Doutorado.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e sociedade**, v. 20, n. 1, p. 113-139, 2011.

TAKAGI, Maya et al. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 2006.

TAKAGI, Maya. Segurança alimentar e nutricional e programas de transferência de renda. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, p. 159-189, 2010.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016.

VIVEIRO, J, L., ALMEIDA FILHO, N. A Consolidação do Combate à Fome e do Direito à Alimentação nas Agendas Políticas da América Latina. In: **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Niemeyer Almeida Filho, Pedro Ramos organizadores. Campinas, SP: Alínea, 2010.

Sobre o autor:

Antônio Paulo da Silva Mesquita Junior

Mestrando em Economia da Universidade Federal de Uberlândia

Artigo recebido em 29/12/2017

Aprovado em 05/02/2018

Como citar esse artigo:

MESQUITA JUNIOR, Antônio Paulo da Silva. O programa bolsa família e a segurança alimentar: breves considerações para o caso do estado do Ceará. **Revista de Economia da UEG**. Vol. 13, N.º 2, jul./dez. 2017.